



KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Bruksela, dnia 4 grudnia 2013 r.

Sprawozdanie nr 113/2013

**Sprawozdanie nt. praktycznych aspektów przyjmowania i weryfikacji
uzasadnionych opinii parlamentów narodowych przez Komisj Europejsk**

Bruksela, 8 listopada 2013 r.

Podczas spotkania korespondentów IPEX, pani **Carmen Preising**, szefowa działu w Komisji Europejskiej w Sekretariacie Generalnym¹, omówiła, jak wygl da w praktyce w Komisji Europejskiej procedura przyjmowania, weryfikacji, analizowania i odnoszenia si do uzasadnionych opinii oraz do opinii, które s przesyłane w ramach dialogu politycznego. W swojej wypowiedzi odniosła si w szczególno ci do ostatniej óltej kartki ws. propozycji Komisji Europejskiej dotycz cej powołania Europejskiej Prokuratury (tzw. EPPO).

Pi ciosobowy dział w Komisji Europejskiej, któremu przewodniczy pani Preising, utrzymuje regularne kontakty ze stałymi przedstawicielami w Brukseli.

Opinie przysyłane s do Komisji Europejskiej poczt elektroniczn (e-mailem), przez specjalnie do tego stworzon skrzynk mailow , na wyznaczony adres. Nie ma potrzeby wysyłania opinii zwykł poczt . Jedynie te opinie, które s przesłane mailem, s natychmiast przetwarzane i analizowane. Opinie wysyłane poczt cz sto prowadz do zamieszania, gdy nie wiadomo, czy jest to nowa opinia, czy te druga wersja opinii ju dostarczonej poczt elektroniczn .

¹ Ds. kontaktów z komitetami konsultacyjnymi, Rzecznikiem Praw Obywatelskich i parlamentami narodowymi.

Po otrzymaniu opinii jest ona analizowana oraz klasyfikowana, jako „uzasadniona opinia” lub „opinia w dialogu politycznym”². Jednak nawet w przypadku opinii sklasyfikowanych, jako uzasadnione, pojawiają się dwa rodzaje opinii - te, które są dostarczone w wyznaczonym terminie oraz te, które są uzasadnionymi opiniami według parlamentów narodowych, ale de facto nimi nie są, ponieważ zostały wysłane po terminie i z punktu widzenia formalnego nie mogą na ich uznać za uzasadnione opinie. Kolejne rodzaje opinii to te wysłane w dialogu politycznym oraz opinie pozytywne.

Potwierdzenie otrzymania opinii następuje po jej dostarczeniu, wraz z informacją, jak została sklasyfikowana dana opinia (pozytywna, uzasadniona opinia lub opinia w dialogu politycznym). Jeśli opinia została sklasyfikowana inaczej, niż to zrobił dany parlament narodowy, wówczas jest to wyjątkiem w drodze bilateralnej. Opinie polityczne są klasyfikowane, jako opinie wymagające odpowiedzi (ponieważ zawierają uwagi lub pytania) a "pozytywne opinie" jako takie, które nie wymagają odpowiedzi.

Nie ma jednego modelu ani gotowego szablonu dla uzasadnionej opinii, czy też dla opinii politycznej. Pani Preising przyznała, że czasem jej dział otrzymuje listy z prośbami, czy może liwe jest wprowadzenie rozróżnienia między pomocniczo ci i politycznymi rozważaniami.

Podkreśliła, że czasami trudno jest uznać uzasadnioną opinię za taką właśnie, mimo, że wysyłający parlament tak twierdzi, je li:

- zastrzeżenia (“*reservations*”), dotyczącej zgodnie ci z zasad pomocniczo ci, nie są do końca jasne;
- dany parlament pisze o poważnych wątpliwościach (“*serious doubts*”), dotyczących pomocniczo ci, ale nie są one wymienione;
- dany parlament pisze, że przesyła uzasadnioną opinię, ale w jej tekście jest zawarte stwierdzenie, że dany projekt jest zgodny z zasad pomocniczo ci;
- dany parlament pisze, że przesyła uzasadnioną opinię, ale brakuje oceny pomocniczo ci – w odniesieniu do aktów delegowanych;

² Opinie te zawierają negatywne komentarze, inne niż uzasadnione opinie, np. dotyczą naruszenia zasady proporcjonalności

- dany parlament pisze, że przesyła uzasadnioną opinię, po czym w konkluzjach stwierdza, że nie jest to uzasadniona opinia i że dany projekt jest zgodny z zasadą pomocniczości.

W takich przypadkach, gdy klasyfikacja danej opinii jest trudna, Komisja prosi o dodatkowe wyjaśnienia, co dany parlament miał na myśli. Komisja, co do zasady, nigdy nie dokonuje oceny argumentacji przedstawionej przez parlamenty narodowe, jednak w opinii musi być zawarta konkluzja, że została złamana zasada pomocniczości.

Po otrzymaniu opinii przez KE, wysyłane są potwierdzenia do parlamentów narodowych, po czym opinie są przesyłane do różnych działów w Komisji Europejskiej: do gabinetu (gabinetów) właściwego komisarza (lub komisarzy) i do odpowiedniej dyrekcji generalnej, w której – w razie potrzeby – dana opinia jest tłumaczona. Stanowi one element materiału informacyjnego przygotowanego dla dyrektora generalnego albo komisarza. Gabinet komisarza Szefa oświadcza dostaje uzasadnione opinie i szczególnie ważne opinie polityczne.

Jeśli nie zostanie osiągnięty próg dla óltej / pomarańczowej kartki, wówczas Komisja Europejska odpowiada na uzasadnione opinie tak samo, jak odpowiada na opinie przesyłane w kontekście dialogu politycznego. Dyrekcje w KE powinny przygotowywać tłumaczenia odpowiedzi na język narodowy parlamentu, który daną opinię przesłał. Dana dyrekcja przedstawia projekt odpowiedzi Komisji Europejskiej, który jest weryfikowany w powołanych dyrekcjach generalnych, sekretariacie generalnym, serwisie prawnym, wszystkich zaangażowanych gabinetach komisarzy a następnie, po przyjęciu podczas posiedzenia kolegium komisarzy i udzieleniu formalnej zgody na dany tekst, projekt jest składany do podpisu komisarza Szefa oświadczenia i przetłumaczone wersje odpowiedzi, po wprowadzeniu ich do systemu Komisji Europejskiej, są rozsyłane do parlamentów narodowych.

Jeśli chodzi o uruchomienie procedury óltej kartki - Komisja Europejska z góry wie, które kwestie są ważne. KE utrzymuje kontakt z przedstawicielami parlamentów narodowych i ze stałymi przedstawicielstwami państw członkowskich przy UE. Gdy próg óltej kartki wydaje się być osiągnięty, po upływie okresu 8 tygodni, sprawa jest badana, ocenia się, czy dane opinie są faktycznie uzasadnione, ile głosów na nie przypada i jeśli jest to wystarczająca liczba, wówczas kolegium komisarzy jest proszone o potwierdzenie uruchomienia procedury

óltej kartki. W przypadku uruchomienia ostatniej procedury óltej kartki ws. wniosku dotycz ce go powołania Prokuratury Europejskiej (EPPO), Komisja uznała, e opinie 14 parlamentów narodowych s warte 18 głosów.

Komisja Europejska nie chce pozostawia decyzji o uruchomieniu procedury óltej karki poziomowi administracyjnemu, poniewa jest to kwestia polityczna, która dotyczy powa nych mechanizmów traktatowych. Daje to równie kolegium komisarzy szans na dowiedzenie si o tym fakcie. Ta procedura to mechanizm sformalizowany, odnosz cy si do wniosku Komisji Europejskiej i dlatego te Komisja zajmuje si cał procedur od pocz tku do ko ca. Komisja przesyła tzw. "*lettre de saisine*", uruchamia okres 8 tygodni, dokonuje oceny sytuacji i stwierdza uruchomienie procedury óltej kartki.

Pani Preising pytała retorycznie, kto po stronie parlamentów narodowych mógłby to zrobi ? Jak dokona wyboru parlamentu / izby? To Komisja jest strażnikiem traktatów i postępuje w sposób transparentny. Uruchomienie procedury óltej kartki to mechanizm polityczny.

W przypadku propozycji ws. powołania Prokuratury Europejskiej ólta kartka została uruchomiona dzi ki uzasadnionym opiniom następujących parlamentów: czeskiego i francuskiego Senatu, parlamentu Cypru, Węgier, Malty, Szwecji, dwóch izb parlamentów Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii oraz izb niższych parlamentów Rumunii i Słowenii.

Pani Preising przyznała, e konieczne było przeanalizowanie kwestii Słowenii, poniewa parlament Słowenii domagał si przyznania mu dwóch głosów, z uwagi na fakt, e tak naprawdę druga izba parlamentu Słowenii nie wydaje takich opinii i de facto jedynie Zgromadzenie Narodowe Słowenii si tym zajmuje. Jednak KE w tym przypadku zdecydowała o przyznaniu Słowenii jednego głosu. Kiedy w podobnej sytuacji znalazła si Belgia, jednak e tam mechanizm jest bardziej sformalizowany i mo na było przyzna głos parlamentowi regionalnemu.

Pojawiła si również dodatkowa kwestia, do delikatna, dotycz ca podejścia do opinii z parlamentów Wielkiej Brytanii i Irlandii, które mają opt-out w tym obszarze. Oczywiście Komisja Europejska musiała te opinie przyjąć, zaakceptować i wliczyć je do ogólnej liczby uzasadnionych opinii. Mo na prowadzi rozmowa, czy Komisja Europejska to odpowiednia instytucja do analizowania akurat tej kwestii. Stanowisko służb prawnych Komisji jest takie,

e wydanie opinii to "semi-konstytucyjne" prawo parlamentów, e dla pa stw, które w danym momencie mają "opt-out" z jakiego obszaru, istnieje możliwość "opt-in" oraz e "opt-out" nie powinien powstrzymywać parlamentów przed wydaniem opinii.

W przypadku propozycji dotyczącej powołania Prokuratury Europejskiej termin składania opinii upłynął 28 października. Komisja Europejska już w dniu 6 listopada, na pierwszym posiedzeniu kolegium komisarzy poświęconie Zmarłych potwierdziła, e procedura óltej kartki została uruchomiona. 14 izb parlamentarnych przesłało uzasadnione opinie wartę 18 głosów, przy wymaganym progu 14 głosów. Jedynie ¼ głosów była potrzebna (gdy wniosek dotyczy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Komisja w tej chwili dokonuje ponownej analizy komunikatu nt. powołania Prokuratury Europejskiej.

Na koniec pani Preising stwierdziła, e jeżeli nie jest jasne, czy dana opinia parlamentu narodowego powinna być sklasyfikowana jako uzasadniona opinia lub jako opinia w dialogu politycznym, Komisja zwykle próbuje tę kwestię rozwiąć w drodze kontaktów bilateralnych.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego termin upłynięcia 8 tygodni jest wyliczany przez urządznika informacyjnego IPEX a nie jest umieszczany w "*lettre de saisine*", pani Preising wyjaśniła, e Komisja Europejska oficjalnie nie pisze o terminie upłynięcia 8 tygodni w "*lettre de saisine*", poniewa wyłczenie sierpnia z okresu tych 8 tygodni jest nieformalnym zobowiązaniem Komisji i postępowaniem "trochę wbrew traktatowi", cho nikt oficjalnie tego nie kwestionuje. Wprawdzie słu by prawne KE trochę się tym niepokoi, ale również nie mają nic przeciw. Podkreśliła, e informowała Radę IPEX i urządznika informacyjnego IPEX, jak KE wylicza okres 8 tygodni. Komisja Europejska potwierdziła, e decydującym terminem uznania uzasadnionej opinii za taką opinię jest data przesłania jej do instytucji europejskich, pocztą elektroniczną (do północy) lub listownie - w takim przypadku decyduje data stempla pocztowego.

Odpowiadając na pytanie, w którym momencie Komisja uznaje, e został osiągnięty próg do uruchomienia procedury óltej kartki, pani Preising podkreśliła, e gdy tylko upływa termin przesyłania opinii, Komisja informuje o uruchomieniu procedury óltej kartki. Na swoim pierwszym albo drugim posiedzeniu kolegium komisarzy podejmuje formalną decyzję, co do

uruchomienia tej procedury. Kolejnym etapem jest wydanie komunikatu przez Komisję Europejską.

Na koniec warto wspomnieć, że w przypadku przesyłania opinii do KE, ważne są następujące kwestie:

- przesyłanie informacji o zmianach przewodniczących parlamentów narodowych;
- przesyłanie opinii jedynie na adres mailowy, do tego przeznaczony;
- nieprzesyłanie opinii pocztą elektroniczną a nie na kilka adresów (prowadzi to do zamieszania);
- przesyłanie jednej opinii w jednym mailu;
- jasne odniesienia do numeru COM, konkretnej inicjatywy, nazwy dokumentu;
- jasne określenie w tytule wiadomości, czy jest to opinia uzasadniona, czy opinia przesyłana w dialogu politycznym;
- dodanie tłumaczenia opinii lub streszczenia w języku angielskim.

Opracowała:

Dr Magdalena Skulimowska